Quyền lực của Tổng thống

Richard M. Pious

"Chức vụ tổng thống Hoa Kỳ không phải chỉ đòi hỏi tổng thống đưa ra những lời kêu gọi suông từ nơi hậu cứ. Chức vụ đó đòi hỏi tổng thống phải đích thân xông pha vào nơi trận địa; và tổng thống phải thiết tha quan tâm tới số phận của những người dân dưới quyền lãnh đạo của mình…"

(Tổng thống John F. Kennedy)

Chức vụ tổng thống ở Mỹ được coi là chức vụ đứng đầu hành pháp mạnh nhất nhưng về nhiều mặt thì chức vụ này cũng là chức vụ bị giới hạn nhiều nhất. Tổng thống có rất nhiều quyền lực chính thức nhưng vì có những quy định về kiểm soát và cân bằng của Hiến pháp và các giới hạn pháp lý nên các tổng thống tại chức thường cảm thấy "quyền hạn của tổng thống phần lớn khiến cho người ta làm những điều mà người ta phải làm dù tổng thống không yêu cầu làm" như tổng thống Truman đã có lần nói. Thường thì quyền thuyết phục, chứ không phải là quyền ra lệnh, ấn định giới hạn vòng ngoài của quyền lực của tổng thống.

Việc hình thành chức vụ tổng thống

Quyền của ngành hành pháp được ghi trong Điều II của Hiến pháp Mỹ trong đó quy định có một tổng thống, ấn định thể thức bầu cử (bằng cử tri đoàn) – (*Electoral College*) và nhiệm kỳ là bốn năm. Bất cứ người nào đọc Điều II cũng thấy ngay rằng điều này nói rất nhiều về thể thức bầu cử tổng thống nhưng lại nói rất ít về quyền hạn của tổng thống sau khi tổng thống đã tại chức. Tuy tổng thống được cho "quyền hành pháp của Hoa Kỳ" nhưng lại không thấy nói rõ là tổng thống ra lệnh cho các bộ trưởng như thế nào, kiểm soát các bộ ra sao và giải nhiệm các viên chức theo thể thức nào. Tuy tổng thống có quyền ký hiệp ước với sự cố vấn và thỏa thuận của Thượng viện nhưng lại không thấy nói là tổng thống có quyền hủy hiệp ước không. Tuy tổng thống có quyền triệu tập phiên họp đặc biệt của Quốc hội, có nhiệm vụ báo cáo với Quốc hội về tình hình đất nước và đưa ra những biện pháp hành động và có quyền phủ quyết đạo luật do Quốc hội thông qua nhưng lại không thấy nói gì đến quyền của tổng thống có thể ban hành các quy định có giá trị như luật hay không. Những sự thiếu sót đó không phải là không có chủ đích. Các nhà soạn thảo Hiến pháp là những người làm việc thực tiễn, đã từng trải trong việc cai trị thuộc địa và các bang, nhiều vị còn có nhiều kinh nghiệm về quân sự và ngoại giao. Các vị đó thảo một điều lệ ngắn và mơ hồ về quyền hạn của tổng thống để cho các viện lập pháp, vốn e ngại về quyền hạn của hành pháp, phê chuẩn Hiến pháp. Các vị đó không định rõ tất cả các quyền hành pháp nhưng cũng không giới hạn quyền đó mà để nhiều vấn đề cho thế hệ sau giải quyết. Kết quả là ngôn từ trong Hiến pháp đều có thể giải thích theo cả hai chiều hướng. Hành pháp có thể hoặc bị giới hạn, bị thu hẹp, bị kiểm soát và cân bằng hoặc hành pháp có thể là một

công cụ để xây dựng một nền kinh tế mạnh dưới sự hướng dẫn của chính quyền trung ương và là một thành trì kiên cố chống lại các hiểm họa của thế lực ngoại bang can thiệp vào công việc của một quốc gia non trẻ.

Đề cử và bầu cử

Thể thức đề cử và bầu cử tổng thống cũng liên hệ rất nhiều tới bản chất mơ hồ của quyền lực của tổng thống. Lúc đầu thì các nhà soạn thảo Hiến pháp cho rằng Cử tri đoàn – tức là một tập hợp được thành lập bốn năm một lần gồm đại diện các tiểu bang, trong đó các tiểu bang lớn có ưu thế hơn – được "đề cử" năm ứng viên để cho Hạ viện có quyền lựa chọn tối hậu. Nhưng thay vì như vậy, vào những năm đầu của thế kỷ XIX các đảng chính trị đã có thể tạo ra thế đa số trong các Cử tri đoàn để hậu thuẫn cho ứng viên của họ và dẫn đến tình trạng là đảng cầm quyền có thể khống chế thể thức bầu cử. Vào những năm 1830, các viện lập pháp của tiểu bang đã trao quyền lựa chọn cho nhân dân ở trong tiểu bang và do đó đã đặt việc lựa chọn tổng thống trên căn bản phổ thông đầu phiếu. Hệ thống đề cử hiện tại trong các đảng chính trị chính gồm việc tranh cử tại mỗi tiểu bang (gọi là đề cử sơ bộ hay hội nghị đảng bộ địa phương – (*caucus*)) để cử đại diện tham dự hội nghị toàn quốc để lựa ứng viên của đảng. Các ứng viên được lựa chọn phải chứng tỏ là có tài gây quỹ, thực hiện các chương trình quảng cáo trên truyền thanh và truyền hình và quản lý việc dùng các phương tiện truyền thông để gây ấn tượng tốt trong quần chúng. Yêu cầu gây quỹ và quản lý truyền thông khiến cho sự lựa chọn chỉ giới hạn trong một số nhỏ các nhà chính trị chuyên nghiệp mà phần lớn đã từng là thống đốc tiểu bang hay nghị sĩ hoặc phó tổng thống. Cuộc bầu cử tổng thống năm 2000, trong đó George W. Bush thắng Al Gore Jr. Trong vòng bầu của Cử tri đoàn mặc dầu Gore được hơn nửa triệu phiếu phổ thông đã tạo ra một cuộc tranh luận là Cử tri đoàn có còn là một cơ chế thích hợp trong thời nay hay không. Cuộc phổ thông đầu phiếu thực ra là một cuộc tranh cử để có được đa số phiếu trong các tiểu bang để giành được phần thắng trong cuộc bỏ phiếu của các cử tri đoàn tại 50 tiểu bang và Vùng Thủ đô (District of Columbia). Ưu điểm của cơ chế này là việc tiến hành các cuộc tranh cử riêng biệt trong đó "người thắng được vơ tất cả", tức là nhấn mạnh tính chất liên bang của tập thể các tiểu bang và do đó bắt buộc các ứng viên phải có một cái nhìn có tính chất bao quát về địa bàn toàn quốc hơn là chỉ giới hạn trong số phiếu của một khối cử tri. Một ưu điểm nữa là khi số phiếu rất sít sao thì chỉ cần đếm lại phiếu trong những tiểu bang mà số phiếu sát nhau mà không cần phải đặt ra vấn đề kiểm lại số phiếu khắp trong nước. Do đó, trong cuộc bầu cử năm 2000, cuộc kiểm lại phiếu có tính chất quyết định chỉ tiến hành tại bang Florida chứ không phải làm tại các khu bầu cử khác trong nước. Khuyết điểm của hệ thống Cử tri đoàn là các bang nhỏ, vì lý do lịch sử, lại có quá nhiều đại diện trong Cử tri đoàn và do đó khiến cho cử tri trong các bang ấy có nhiều ảnh hưởng hơn cử tri trong các bang lớn. Tuy nhiên, vì các bang lớn có khuynh hướng dồn phiếu cho một ứng viên nên các ứng viên đều hầu như chỉ tập trung chú ý vào 12 tiểu bang lớn và bỏ qua các tiểu bang khác, nhất là các tiểu bang mà họ đã nắm chắc được một số phiếu hoặc rất lớn hoặc quá ít. Điều khó khăn cuối cùng của hệ thống Cử tri đoàn là có thể không có ứng cử viên nào sẽ được đa số phiếu của Cử tri đoàn. Trong trường hợp đó, (việc quyết định ai thắng) sẽ được

đưa vào Hạ viện. Tại đây, các tiểu bang, qua các dân biểu của mình, sẽ bỏ phiếu theo tiểu bang. Tình trạng này đã xảy ra vào các năm 1800 và 1824 và xuýt nữa xảy ra vào năm 1876. Cũng có một khả năng nữa là một ứng viên có đa số phiếu phổ thông nhưng lại thất cử trong vòng bầu của Cử tri đoàn. Đó là tình trạng xảy ra vào các năm 1876, năm 1888 và mới đây vào năm 2000.

Sự phân chia quyền lực không hoàn toàn

Các nhà soạn thảo Hiến pháp cho rằng phải có sự phân chia quyền lực "không hoàn toàn" chứ không phải là "hoàn toàn" giữa các ngành trong chính quyền liên bang. Dựa theo lý thuyết chính trị của nam tước người Pháp Montesquieu[1] và nhà lý thuyết chính trị người Anh John Locke[22], các nhà soạn thảo Hiến pháp chia ra ba loại quyền hành là hành pháp, lập pháp và tư pháp và lập ra ba định chế để thi hành ba loại quyền đó. Nhưng để duy trì thế quân bằng giữa ba định chế đó, các nhà soạn thảo Hiến pháp quyết định là phải có một số chức năng chồng chéo lên nhau. Mỗi một định chế (ngành chính quyền) không những thi hành chức năng của mình nhưng lại có chung một số chức năng với các định chế kia. Chẳng hạn như tổng thống có quyền ân xá (một chức năng tư pháp) và có thể đề xuất các biện pháp lên viện lập pháp (một chức năng lập pháp). Thượng viện có thể chia sẻ quyền bổ nhiệm (một chức năng hành pháp) và Quốc hội có quyền bãi nhiệm bằng cách đàn hạch (*impeachment*) (một chức năng tư pháp). Toà án có thể đưa ra các quyết định có tính chất như một luật (một chức năng lập pháp) và đưa ra lệnh (*writs of mandamus)* bắt buộc các viên chức hành pháp phải thi hành một biện pháp cụ thể nào đó. Ảnh hưởng của sự phân chia quyền lực không hoàn toàn có thể thấy được trong nhiều lĩnh vực của chính quyền quốc gia. Tổng thống có quyền tham gia nhiều hơn vào công việc của hai định chế kia nhưng mặt khác có những việc coi như là đã được giao phó cho hành pháp (như tình trạng sẵn sàng tác chiến của quân đội, ngoại giao, ấn định chính sách trong nước và soạn thảo ngân sách) thì lại phải chia với lập pháp. Kết quả là Hiến pháp thay vì là một khuôn mẫu hoạt động cho chính quyền trong đó các quyền hành được phân chia rõ rệt thì lại trở thành một văn kiện – theo lời ông Edward Corwin[3], nhà nghiên cứu khoa chính trị của trường Đại học Princeton – có tính chất "khuyến khích (các phe) đấu tranh" để giành được cái đặc quyền ấn định chính sách lèo lái nước Mỹ.

Kiểm soát và cân bằng

Do đó, tổng thống làm việc trong một hệ thống "kiểm soát và cân bằng" được sắp đặt để cho định chế này có thể cầm chân được định chế kia. Tổng thống có thể phủ quyết một đạo luật của Quốc hội, vì lý do Hiến pháp hay chính sách và sự phủ quyết đó không có thể bị bãi bỏ nếu không có đủ 2/3 số phiếu chấp thuận của Thượng viện và Hạ viện. Điều này không những cho tổng thống có thể kiểm soát Quốc hội mà còn khiến cho tổng thống có thể đi một bước trước để "cân bằng" quyền lợi của lập pháp (nhất là khi đảng đối lập lại có đa số áp đảo tại Quốc hội) với các ưu tiên của chính mình vì tổng thống có thể dọa trước là sẽ phủ quyết một dự thảo luật mà Quốc hội đang muốn thông qua. Lúc đó Quốc hội có thể lưu ý tới sự quan tâm của tổng thống trước khi thông qua dự luật để tránh việc tổng thống sử dụng quyền phủ quyết. Tổng

thống có thể kiểm soát các toà án liên bang qua quyền bổ nhiệm thẩm phán tòa liên bang và thẩm phán tòa tối cao. Kết quả tích lũy của các quyền bổ nhiệm này là nếu có nhiều thẩm phán liên bang do tổng thống bổ nhiệm thì các tòa có thể giải thích Hiến pháp và luật theo ý của tổng thống. Nhưng sự kiểm soát và cân bằng cũng đồng thời giới hạn quyền của tổng thống. Chẳng hạn, một lệnh của tổng thống phải theo đúng luật pháp thì mới được tòa liên bang thi hành. Các chức vụ cao cấp do tổng thống bổ nhiệm phải được đa số Thượng viện bỏ phiếu chấp thuận. Quyền ký kết thỏa ước của tổng thống phải có sự "tham vấn và thỏa thuận" của 2/3 Thượng viện. Bất cứ một quyết định đối nội hay một thỏa hiệp đối ngoại nào của tổng thống cũng phải được rà soát lại về phương diện tư pháp. Đó là thẩm quyền của tòa liên bang và tòa có thể tuyên bố là các lệnh hay thỏa hiệp của tổng thống sẽ không có giá trị nếu vi hiến.

Đàn hạch và bãi chức

Những thể thức quan trọng để kiểm soát tổng thống là "các biện pháp đề phòng phụ" như đàn hạch (kể tội) và bãi chức vì "phạm trọng tội hay hành vi phạm pháp nặng". Đây là một cụm từ dùng theo nghĩa đặc biệt trong các văn bản về luật tại nước Anh, phỏng theo tài liệu "Nhận định về Luật tại nước Anh" của Lord Blackstone.[4] Theo Blackstone, "trọng tội" tức là tội đối với quốc gia như tội phản quốc, còn "hành vi phạm pháp nặng" là các hành vi như tham nhũng nặng hay sai trái lớn lao trong việc trị nước. Hiến pháp Mỹ không trù liệu việc bãi nhiệm vì mất tín nhiệm đối với cơ quan lập pháp (như bao hàm trong việc Quốc hội bỏ phiếu bất tín nhiệm). Tổng thống bị đàn hạch (tương đương với bị truy tố) bằng đa số phiếu trong Hạ viện, sau đó sẽ bị đưa ra xử tại Thượng viện dưới sự chủ trì của Chánh thẩm Tòa Tối cao. Hình phạt tối đa là bãi nhiệm, tuy nhiên, tổng thống có thể bị truy tố và xử tại tòa tư pháp dù có bị kết án hay miễn tố sau cuộc đàn hạch.

Các nhà soạn thảo Hiến pháp cho rằng làm cho thể thức đàn hạch khó khăn thì sẽ ít khi phải sử dụng tới biện pháp này. Quả thực như vậy, trong lịch sử nước Mỹ mới chỉ có ba tổng thống từng bị đưa ra đàn hạch: (i) Năm 1868 Andrew Johnson được miễn tố bởi một phiếu vì bị truy tố là đã vi phạm Luật Nhiệm kỳ tại chức "*Tenure of Office Act*" (không cho tổng thống cách chức một bộ trưởng cho tới khi Thượng viện đã chấp thuận người thay thế); (i) Richard Nixon từ chức năm 1974 sau khi Ủy ban Tư pháp Hạ viện đề nghị đưa ra đàn hạch vì phạm tội liên quan tới vụ Watergate; (ii) Bill Clinton được Thượng viện miễn tố năm 1999 sau khi bị Hạ viện đưa ra đàn hạch về tội khai man trước tòa và cản trở việc thi hành luật pháp khi điều trần trước tòa dân sự trong một vụ kiện.

Đặc quyền của tổng thống

Tuy quyền của tổng thống có vẻ bị giới hạn bởi Hiến pháp và bởi những khó khăn khi làm việc với các định chế liên hệ, nhưng các tổng thống cũng có cách để vượt qua được những khó khăn đó. Có khi các tổng thống, căn cứ theo cách giải thích Hiến pháp của mình, tuyên bố là mình có nhiều đặc quyền. Với những quyền lực đó, các tổng thống đã đơn phương hành động để giải quyết các tranh chấp quan trọng về chính

sách hay để xử lý một cơn khủng hoảng, sau đó sẽ biện minh hành động của họ trước Quốc hội và nhân dân Mỹ để chứng minh rằng hành động của họ là chính đáng (trong khuôn khổ giới hạn quyền lực) và đúng đắn (chính sách sáng suốt và khôn ngoan). Từ khi lập quốc đến nay, đặc quyền của tổng thống đã giải quyết được các cuộc tranh chấp trầm trọng. George Washington đã đơn phương tuyên bố trung lập trong cuộc chiến tranh giữa Anh và Pháp vào những năm đầu tiên của thập kỷ 1790, tuy trong Hiến pháp không có điều khoản nào cho phép tổng thống có quyền làm như vậy. Năm 1803, Thomas Jefferson mua vùng Louisiana của Pháp, tuy trong Hiến pháp không có điều khoản nào cho phép chính quyền quốc gia được mua đất đai. Andrew Jackson khẳng định quyền bãi nhiệm một nhân viên trong Nội các và do đó đã chính thức hóa quyền tối cao của tổng thống đối với các bộ thuộc cơ quan hành pháp, tuy trong Hiến pháp không thấy nói gì tới quyền bãi nhiệm. Trong nhiệm kỳ của mình, tổng thống Abraham Lincoln sử dụng nhiều quyền đến nỗi sau này một nhà nghiên cứu chính trị tại Đại học Cornell, ông Clinton Rossiter, đã gọi đó là “chế độ độc tài theo hiến pháp” (“theo hiến pháp” vì các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ và bầu cử tổng thống đều được tiến hành ngay trong khi có nội chiến; còn “độc tài” là vì nhiều khi tổng thống Lincoln vượt ra khỏi phạm vi của luật pháp và hiến pháp trong khi quốc gia đang trải qua một cơn khủng hoảng). Franklin Roosevelt cũng dựa vào đặc quyền của tổng thống trước khi Hoa Kỳ tham gia Thế chiến thứ hai. Ông ký một thoả ước của hành pháp với nước Anh để đổi các khu trục hạm cũ lấy căn cứ hàng hải, một hành động tránh né đã giúp rất nhiều cho việc các đoàn tầu của Anh có thể vận chuyển vật liệu chiến tranh qua bắc Đại Tây dương. Thoả ước của hành pháp, khác với hiệp ước, không cần có sự chấp thuận của 2/3 Thượng viện; do đó tổng thống Roosevelt đã dùng hình thức thỏa ước quốc tế này trong việc hành xử đặc quyền của mình. Khi tổng thống sử dụng đặc quyền và đạt được kết quả tốt thì tạo ra một trào lưu hậu thuẫn (trước khi hành động đó được đưa ra xét lại trước Quốc hội): đảng của tổng thống và nhân dân đều tán thành hành động đó, phe chống đối nứt rạn và bị mất tín nhiệm. Kết quả là hành động này sau đó thường được phê chuẩn và hợp thức hóa bởi ngành lập pháp hay tư pháp. Ngược lại, tổng thống nào có hành động bị tòa không cho phép – như khi tổng thống Truman tịch thu các lò đúc thép trong chiến tranh Triều Tiên và khi tổng thống Nixon sung công quỹ dành cho các chương trình trong nước – thường gặp phải trào lưu đối nghịch trong đó Quốc hội thường có khuynh hướng ban hành luật khiến tổng thống khó sử dụng đặc quyền. Chẳng hạn như sau khi hành động của tổng thống Nixon bị tòa bác bỏ, Quốc hội thông qua một đạo luật bắt buộc là mỗi khi tổng thống hoãn hay hủy bỏ một ngân khoản đã được Quốc hội chuẩn chi thì hành động đó phải được Quốc hội chấp thuận. Việc tham gia chiến tranh Việt Nam của hai tổng thống Lyndon Johnson và Nixon gây ra trào lưu bất lợi cho quyền tham gia chiến tranh của tổng thống. Do đó, năm 1973, Quốc hội đã thông qua một đạo luật cho Quốc hội có quyền, trong một số tình huống, yêu cầu tổng thống phải thu hồi quân lực trong một cuộc chiến tranh. Tuy nhiên cho tới nay, các tòa liên bang đã không chịu ra lệnh cho tổng thống rút quân ra khỏi các cuộc chiến tranh mặc dầu đã có nhiều đại biểu Quốc hội nộp đơn kiện các tổng thống Reagan, Bush và Clinton (về hành động tham chiến). Toà phán rằng các đơn kiện của các đại biểu riêng lẻ sẽ bị bác bỏ trừ khi toàn thể Quốc hội nộp đơn kiện.

Vai trò lãnh đạo chính sách đối nội của tổng thống

Thường thì các tổng thống không có sứ mạng thực hiện các cuộc thay đổi lớn khi nhiệm chức, trừ khi vào các thời kỳ có kinh tế khó khăn hay tình trạng khẩn trương về quân sự. Tổng thống cũng không giúp gì nhiều cho những người trong đảng của tổng thống ra ứng cử Quốc hội (theo nghĩa là các cử tri đã bỏ phiếu cho tổng thống cũng bỏ phiếu cho người trong đảng của tổng thống). Trên thực tế, các đại biểu lập pháp thuộc đảng của tổng thống thường lại được bầu với tỷ số phiếu cao hơn (và số phiếu cũng nhiều hơn) tỷ số phiếu của tổng thống ngay trong khu vực bầu cử của tổng thống. Hơn nữa, tổng thống cũng không có một chút ảnh hưởng nào về cơ cấu quyền lực trong Quốc hội. Tổng thống không lựa chọn người đứng đầu đảng trong Hạ viện và Thượng viện, không ấn định thành phần của các ủy ban thường trực và cũng không lựa chọn chủ tịch các ủy ban này. Tổng thống cũng không chủ trì các buổi họp đảng bộ trong viện lập pháp để ấn định chiến lược của đảng. Tổng thống hoạt động theo chu kỳ bầu cử là bốn năm. Khi tính đến cách thức để mình được tái cử, các tổng thống thường thi hành những biện pháp đòi hỏi dân chúng phải hy sinh trong thời kỳ đầu của nhiệm kỳ để cho tới hai năm trước khi sắp bầu cử lại tổng thống có thể có một "món hàng" để cống hiến cho cử tri. Do đó, nếu cần có những biện pháp "thắt lưng buộc bụng" thì tổng thống thường áp dụng trong những năm đầu. Ngược lại, các đại biểu Quốc hội được bầu theo nhiệm kỳ hai năm hay sáu năm: hai năm sau khi bầu tổng thống tất cả dân biểu Hạ viện và 1/3 nghị sĩ Thượng viện phải được bầu lại. Thành ra nếu tổng thống thi hành các biện pháp "thắt lưng buộc bụng" đòi hỏi hy sinh thì tổng thống cũng có thể đặt các đại biểu của đảng mình vào một tư thế rất rủi ro trong cuộc bầu cử vào giữa nhiệm kỳ tổng thống. Đảng của tổng thống hầu như bao giờ cũng bị mất ghế trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ tổng thống. Thường thì mất 20 ghế sau hai năm của một nhiệm kỳ tổng thống và tới năm thứ sáu thì có thể mất tới 40 ghế. Tổng thống không thể làm gì nhiều để đảo ngược lại xu thế đó. Nếu tổng thống làm tốt thì cũng ít khi có thể giúp gì cho các đại biểu của đảng trong các cuộc bầu cử giữa nhiệm kỳ. Nhưng nếu tổng thống làm không tốt thì cử tri lại bỏ đảng của tổng thống mà dồn phiếu cho đảng đối lập. Do đó, các dân biểu thuộc đảng của tổng thống đang ở trong thế bấp bênh lại có thể coi tổng thống như là một yếu tố phương hại tới triển vọng tái đắc cử của họ. Thường thường, các tổng thống hay làm được những gì mình muốn làm trong năm đầu tại chức (thời kỳ "trăng mật") nhưng điểm nghịch lý là thời gian đó lại là thời gian mà tổng thống có ít kinh nghiệm và kiến thức nhất về những điều cần phải làm. Điều trớ trêu là khi có thêm kinh nghiệm và biết rõ hơn phải làm thế nào để thực hiện mục đích thì tổng thống lại đã mất đi một số đại biểu trong Quốc hội để bỏ phiếu ủng hộ chương trình của mình. Khi sắp hết nhiệm kỳ, nhất là khi Quốc hội có đa số dân biểu của đảng đối lập, tổng thống có thể thấy rằng các đề nghị ngân sách cũng như những chức vụ cao cấp hay thẩm phán liên bang do mình đề cử đều được coi như là "đồ bỏ" khi chuyển tới Quốc hội.

Thể chế liên bang

Hoa Kỳ theo thể chế liên bang chứ không phải theo thể chế quốc gia đơn nhất. Như vậy nghĩa là, các thống đốc và các viện lập pháp tiểu bang đại diện cho chủ quyền của công dân các tiểu bang và do đó tạo ra hệ thống hai chế độ nhà nước và chủ quyền quốc gia. Theo Điều IV của Hiến pháp, chủ quyền quốc gia là tối cao vì Hiến pháp, luật và các hiệp ước của quốc gia có giá trị tối cao vượt quá hiến pháp và luật tiểu bang. Hơn thế, các viên chức cấp tiểu bang và cấp liên bang khi nhậm chức đều phải tuyên thệ tôn trọng và bảo vệ luật và hiến pháp quốc gia dù có gây thiệt hại cho luật và hiến pháp tiểu bang. Tuy nhiên, chính quyền tiểu bang không thuộc quyền kiểm soát của tổng thống hay của các bộ liên bang. Tuy có một số chương trình do tổng thống ủng hộ có thể thực hiện hoàn toàn bởi các viên chức liên bang, nhưng phần lớn chương trình trong nước do Nhà Trắng hỗ trợ đều phải có sự hợp tác của các viên chức cấp tiểu bang, cấp quận hạt và địa phương thì mới thành công. Vì liên bang và các tiểu bang, quận hạt cũng như địa phương thường có những ưu tiên khác nhau nên phần lớn chương trình toàn quốc đều được "liên bang hóa" hay "tiểu bang hóa" để phản ánh tình hình nhân dân địa phương.

Vai trò lãnh đạo chính sách đối ngoại và an ninh quốc gia của tổng thống

Từ đầu Thế chiến thứ hai, các tổng thống đã có được những thuận lợi từ xu thế giatăng quyền lực của tổng thống trong việc điều khiển chính sách đối ngoại và giảm quyền lực của Quốc hội trong việc ảnh hưởng hay ngăn chặn các chính sách của tổng thống. Franklin Roosevelt và các tổng thống kế vị đã nắm nguồn thông tin tình báo là yếu tố tối quan trọng trong việc đương đầu với phe đối nghịch. Do đó, trong các vấn đề liên hệ tới an ninh quốc gia, các tổng thống thường thuyết phục các đại biểu Quốc hội coi việc làm của họ là đúng cho tới khi có chứng cứ rõ ràng là họ đã làm sai trái. Các tổng thống đã sử dụng đặc quyền mà họ nói là đã ghi trong Hiến pháp cũng như là những ủy quyền rộng rãi mà Quốc hội đã cho họ trong Thế chiến thứ hai. Thời kỳ quyền lực của tổng thống về ngoại giao đã lên tới một mức tột đỉnh dưới thời Lyndon Johnson và Richard Nixon và đã được mệnh danh là "chế độ tổng thống đại đế", vì hai tổng thống này đã nới rộng đặc quyền của mình rất nhiều trong việc tham gia chiến tranh tại Việt Nam. Trong cuộc leo thang chiến tranh đầu tiên, nhiều đại biểu Quốc hội cũng như nhân dân Mỹ không được cho biết mục đích của chiến dịch leo thang là để làm gì. Các cuộc leo thang kế tiếp tại Lào và Căm-pu-chia cũng được tiến hành bằng cách sử dụng đặc quyền của tổng thống. Mãi về sau, Quốc hội mới cắt ngân khoản tham chiến tại Đông Dương vào mùa hè năm 1973 (trong khi các cuộc oanh kích tại Căm-pu-chia vẫn tiếp diễn) nhưng Quốc hội chỉ hành động sau khi Hiệp định Hoà bình Paris đã chấm dứt việc quân đội Mỹ tham gia chiến đấu tại Việt Nam. Sau đó trào lưu đối nghịch với chế độ tổng thống đại đế đã đưa tới việc ban hành luật cho Quốc hội có một vai trò trong việc điều động quân lực Hoa Kỳ trong những cuộc chiến không cần phải chính thức tuyên chiến (Luật về Quyền lực Chiến tranh năm 1973) và luật quy định là Quốc hội phải được thông báo về những vụ tình báo có các hoạt động ngầm (Luật Thanh tra Tình báo năm 1980). Có những luật khác quy định phải cho Quốc hội biết về các thỏa

ước hành pháp và tất cả các cam kết của quốc gia đều phải được cả tổng thống lẫn Quốc hội công khai tuyên bố. Trong những năm 1980, Quốc hội gồm đa số đại biểu của đảng dân chủ đã gây khó khăn cho một tổng thống của đảng Cộng hòa muốn can thiệp bằng quân sự vào Trung Mỹ. Mặt khác, trong những năm 1990, một Quốc hội gồm đa số đảng Cộng hòa đã giới hạn (hoạt động của tổng thống) bằng cách giữ lại số tiền đóng góp của Mỹ cho các cơ quan quốc tế đa phương và cho Liên hợp quốc. Thời kỳ sau chiến tranh Việt Nam đôi khi đã được gọi là thời kỳ "hậu hiện đại" của chế độ tổng thống, tức là thời kỳ chấm dứt chính sách đối ngoại với sự tán trợ của cả hai đảng và cũng chấm dứt tình trạng Quốc hội tuân theo các đường lối hành động của hành pháp. Ngày nay, về đối nội cũng như đối ngoại, tổng thống phải có được sự ủng hộ hay ít ra cũng không phản đối của Quốc hội nếu không thì khó mà có thể tồn tại lâu dài được. Điều này có nghĩa là cũng như trong việc đối nội, khả năng thuyết phục – chứ không phải là đặc quyền của tổng thống – giữ vai trò quyết định nhiều hơn trong sự thành công hay thất bại của các chính sách của tổng thống.

Nguyên tắc tổng quát

Kinh nghiệm của Hoa Kỳ về quyền lực của tổng thống có thể giúp ích một phần nào cho các quốc gia khác. Nói chung, quyền lực của tổng thống là *"quyền lực thuyết phục"* Quốc hội và nhân dân Mỹ ủng hộ những thay đổi chính sách quan trọng – cách làm việc này cũng gần giống như một chế độ đại nghị. Nhưng chức vụ tổng thống cũng là một công cụ để hành xử đặc quyền. Trường hợp này xảy ra khi tổng thống tại chức chỉ có hậu thuẫn giới hạn của đảng và của dân chúng nhưng vẫn có thể dùng quyền do Hiến pháp quy định cho mình trong một thời hạn nhất định để giải quyết tình trạng khẩn cấp của quốc gia. Đó là trường hợp của tổng thống Jackson năm 1832 khi ông ngăn cản không cho bang South Carolina ngang nhiên bác bỏ luật hải quan của liên bang. Đó là trường hợp năm 1861 khi tổng thống Lincoln thi hành luật liên bang chống lại các bang ly khai và do đó khiến cho cuộc Nội chiến sớm xảy ra. Đó cũng là trường hợp vào các năm 1940 và 1941 khi tổng thống Roosevelt liên minh chặt chẽ với Anh và Liên Xô (cũ) để chống lại phe Trục (liên minh Đức, Ý, Nhật). Các kinh nghiệm này cho thấy cái lợi về tính chất mơ hồ trong ngôn từ của hiến pháp – tính chất mơ hồ đó cho phép sử dụng rất nhiều quyền trong những giới hạn không rõ rệt để đối phó với những vấn đề khẩn trương mà không bị kiềm chế bởi các hạn chế nó khiến cho hành pháp chao đảo không thể có được đường lối hành động cương quyết. Nhưng các câu hỏi cơ bản về quyền hành pháp trong một chế độ dân chủ vẫn là: Làm cách nào mà nhân dân có thể ngăn cản không cho một lãnh tụ hành pháp có nhiều đặc quyền trở thành độc tài? Làm cách nào mà xã hội có thể chấn chỉnh lại những cuộc lạm dụng quyền hành? Đường lối suy nghĩ của nước Mỹ là bảo vệ cách cai trị dân chủ, có giới hạn theo hiến pháp bằng các nguyên tắc sau đây: phân chia quyền hành không hoàn toàn khiến cho các định chế khác nhau có thể tham gia vào công việc làm chính sách thông thường; kiểm soát và cân bằng khiến cho không có thể sử dụng quyền trong một thời gian dài mà không được lập pháp và tư pháp xét lại xem quyền đó có chính đáng không; áp dụng thể chế liên bang để cho nếu các định chế quốc gia không làm được thì đã có các tiểu bang gánh vác; và chế độ dân chủ khiến cho tổng thống và đảng của mình phải chịu trách

nhiệm trước cử tri theo định kỳ. Trong một chế độ đại nghị thực sự, tình trạng bế tắc và tê liệt về chính sách có thể được giải quyết hoặc bằng cuộc bỏ phiếu bất tín nhiệm hoặc bằng tổ chức một cuộc bầu cử mới. Trong hệ thống Mỹ, trong đó tổng thống có nhiệm kỳ cố định và ngày bầu cử cũng được ấn định trước, thì tình trạng bế tắc và tê liệt luôn lúc nào cũng có thể xảy ra, nhưng cũng có thể khai thông hoặc bằng việc sử dụng thành công đặc quyền (của tổng thống) hoặc bằng việc xây dựng sự đồng thuận của Quốc hội và ý kiến công chúng dưới sự lãnh đạo của tổng thống. Nhưng quan trọng hơn cả là tổng thống làm việc trong một truyền thống chính trị trong đó quyền tổng thống vừa được tôn trọng nhưng cũng vừa bị nghi ngờ là có quá nhiều quyền. Trong một hệ thống phân quyền, tổng thống không thể hiện cho chủ quyền của quốc gia. Tổng thống không là một đế vương tối thượng và không thể vượt ra ngoài vòng pháp luật. Tòa án Mỹ đã từng phán rằng trong thời gian tại chức tổng thống không thể được miễn tố đối với các vụ kiện với tư cách cá nhân; tổng thống cũng phải cung cấp bằng chứng theo lệnh của thẩm phán và cũng phải tuân thủ các thể thức pháp luật. Tuy tại Mỹ có luật cho phép Cơ quan Mật vụ điều tra và bắt những người trực tiếp đe dọa tổng thống nhưng không có luật nào coi là có tội đối với những hành động tỏ ra bất kính đối với nhiệm sở hay người nhiệm chức tổng thống. Cũng không có luật nào không cho cơ quan truyền thông hay đảng đối lập trực tiếp chỉ trích tổng thống hay thành viên chính phủ của tổng thống. Truyền thống chính trị của Mỹ vừa tôn trọng chức vụ tổng thống vừa nghi ngờ một cách lành mạnh việc hành xử quyền tổng thống có lẽ là một yếu tố quan trọng nhất trong việc giữ cho chức vụ tổng thống hoạt động trong tinh thần cai trị theo hiến pháp.

Ghi chú

[1] Charles – Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu (1689 – 1755) thường được gọi là Montesquieu, nhà tư tưởng chính trị của Pháp, sinh trưởng trong Thời kỳ Khai sáng (thế kỷ XVIII). Ông nổi tiếng là người chủ trương phân chia quyền hành trong chính quyền.

[2] John Locke (1632 – 1704) là triết gia nổi tiếng của nước Anh. Các tư tưởng của ông về cai trị với sự thỏa thuận của nhân dân, quyền tự nhiên của nhân dân (quyền sống, quyền tự do, quyền sở hữu tài sản) có ảnh hưởng rất nhiều trong khoa triết lý chính trị.

[3] Edward Samuel Corwin (1878 – 1963) là chủ tịnh Hội Chính trị học Hoa Kỳ (*American Political Science Association*). Ông là tác giả nhiều cuốn sách về luật hiến pháp Hoa Kỳ và là giáo sư tại trường Đại học Princeton cho tới khi về hưu năm 1946.

[4] Lord William Blackstone(1723 – 1780) là luật gia và giáo sư người Anh đã viết tác phẩm “Bình luận về Luật nước Anh” (Commentaries on the Laws of England) (1765–1769), là tác phẩm duy nhất nhận định đầy đủ về luật nước Anh. Tác phẩm này đã có ảnh hưởng rất sâu rộng về ngành luật và việc giảng dạy luật tại nước Anh và tại Mỹ.

* Richard M. Pious là giáo sư về Hoa Kỳ học, Chủ tịch Phân khoa Chính trị học của Trường Barnard College (Barnard College), đồng thời là giáo sư tại Khoa đào tạo sau đại học về khoa học và nghệ thuật (Graduate School of Arts and Sciences) thuộc Đại học Columbia (Columbia University) tại thành phố New York.

Nguồn: Đây là một trong series bài dịch đăng tải trên website của the Institute for Civic Education in Vietnam (ICEVN), (www.icevn.org).

Biên dịch: Đỗ Kim Thư, Trần Lương Ngọc, Nguyễn Hồng Liên, Nông Duy Trường

Hiệu đính: Nguyễn Trang Nhung, Vũ Công Giao

Nguồn: https://hienphap.wordpress.com/2013/02/07/quyen-luc-cua-tong-thong-richard-m-pious/